



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **BRVOS Bruntál s.r.o.**, se sídlem tř. Práce 1445/42, Bruntál, zastoupeného JUDr. Filipem Horákem, advokátem se sídlem Radnická 11, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2007, č. j. 4288/2007-16330, ve věci námitek proti protokolu o kontrole v rámci technického auditu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2007, č. j. 10 Ca 117/2007 - 99,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství (dále jen „Ministerstvo“) ze dne 5. 2. 2007, č. j. 4288/2007-16330. Tímto rozhodnutím bylo vyhověno námitkám stěžovatele podaným proti protokolu o kontrolním zjištění – zprávě o technickém auditu – ze dne 17. 8. 2004 (a jeho doplnění ze dne 26. 11. 2004), č. 5, 14, 15, 24, 28, 30, 31, 38, 39, 42, 43, 45 a 46, přičemž ostatním námitkám vyhověno nebylo.

Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo právním úkonem sdělovacím (vysvětlujícím) stěžovateli nedůvodnost jeho námitek proti protokolu o státní kontrole, nebylo však rozhodnutím zakládajícím, měnícím či rušícím jeho práva

či povinnosti a nejde tedy o úkon správního orgánu s důsledky předpokládanými v ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) – tzn. o úkon, který je ve smyslu s. ř. s. správním rozhodnutím. Takový úkon je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen a žaloba domáhající se přezkumu rozhodnutí podle tohoto zákona vyloučeného je dle § 68 téhož právního předpisu nepřipustná. Soud v odůvodnění usnesení dále uvedl, že teprve následný právní úkon správního orgánu, tj. rozhodnutí vydané na základě zjištění kontroly, by bylo možno považovat za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele a upozornil přitom na skutečnost, že, jak vyplývá z vyjádření správního orgánu, takové rozhodnutí již bylo vydáno dne 29. 3. 2007 a právní moci nabylo dne 2. 4. 2007. Teprve toto rozhodnutí by bylo možno úspěšně napadnout v soudním řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje námitku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a namítá tak nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Stěžovatel se nemůže ztotožnit s názorem městského soudu ohledně posouzení rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), jako úkonu, který nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva nebo povinnosti. Podle jeho názoru takto zjednodušeně nelze „rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. A 55/2001 – 68“ (správně usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 – 68), vykládat a uvádí, že v případě, že „... jde o úkon správního orgánu s důsledky předpokládanými v ust. § 65 s. ř. s., pak takové rozhodnutí není ze soudního přezkumu vyloučeno, a to i když se jedná o rozhodnutí o námitkách. V opačném případě by bylo stěžovateli ve smyslu ust. § 2 s. ř. s. odepráno právo na soudní ochranu, čímž by došlo k porušení práva ústavně zaručeného čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutím o námitkách, resp. postupem, který předcházel vydání tohoto rozhodnutí ze dne 5. 2. 2007, došlo k porušení zákona o státní kontrole, neboť stěžovateli bylo odepráno se ve smyslu ust. § 18 odst. 2 citovaného zákona odvolat k vedoucímu kontrolního orgánu. Rozhodnutí, kterým nebylo námitkám vyhověno, učinilo samo ministerstvo, nikoli kontrolní pracovník. Tímto postupem bylo zcela jednoznačně upřeno právo stěžovatele na přezkum rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.“ Stěžovatel je tak přesvědčen, že žalovaný jak procesním postupem, tak vydáním následného rozhodnutí, kterým shledal, že námitky stěžovatele nejsou (s výjimkou námitek č. 5, 14, 15, 24, 28, 30, 31, 38, 39, 42, 43, 45, 46) důvodné, výrazně zasáhl do subjektivních práv a povinností stěžovatele.

V kasační stížnosti se dále uvádí, že: „Žalovaný nebyl oprávněn navrhovat zrušení stěžovatelova povolení k provozování vodovodů pro veřejnou potřebu na podkladě nesplnění podmínek uvedených v ust. § 6 odst. 2 písm. b) zákona ČNR č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích... smlouvy o provozování vodovodů uzavřené s vlastníkem společnosti VaK Bruntál a. s. Auditoru nenáleží posouzení právní oblasti podle výše citovaného zákona, čímž auditor překročil své pravomoci, neboť toto lze učinit pouze při porušení zákonem přesně specifikovaných podmínek. Žalovaný nebral dále v potaz fakt, že do zveřejnění obsahu smluv Ing. H. neměly k těmto přístup třetí osoby, a to z důvodu ochrany obchodního tajemství. Přestože byl technický auditor upozorněn na existenci řádně chráněného obchodního tajemství, žalovaný toto nedbal a texty smluv zveřejnil. Žalovaný byl povinen postupovat podle zákona o státní kontrole. Takto se však v daném případě nestalo. Stěžovatel nebyl seznámen s obsahem protokolu o kontrolním šetření a žalovaným bylo přesto rozhodnuto o odebrání povolení k provozování vodovodů. Stěžovatel tak byl zkrácen na svých právech, protože nemohl řádně a v souladu se zákonem podat námitky proti obsahu protokolu.“

S ohledem na shora uvedené skutečnosti stěžovatel navrhuje napadené rozhodnutí městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřilo.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Před vlastním řešením dané věci považoval kasační soud za vhodné alespoň ve stručnosti shrnout skutkové okolnosti případu, které zjistil z předloženého spisového materiálu, a nastínit zde z důvodu větší přehlednosti a jasnosti všech souvislostí jeho krátkou genezi. Rozhodnutím Ministerstva ze dne 7. 7. 2003, sp. zn. 4903/03-6030, bylo rozhodnuto o provedení technického auditu zaměřeného na činnost stěžovatele spočívající v provozování vodovodů ve vlastnictví společnosti VaK Bruntál, a. s., pro veřejnou potřebu, a to na základě povolení vydaného dle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů. Zpráva o auditu ze dne 17. 8. 2004 včetně jejího doplnění ze dne 26. 11. 2004 pak byla podkladem pro zahájení správního řízení ze strany Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „správní orgán“). Správní řízení bylo zahájeno opatřením ze dne 8. 2. 2005 z vlastního podnětu správního orgánu a vyústilo ve vydání rozhodnutí ze dne 27. 6. 2005, č. j. 3474/2005/ŽPZ/Tom/0014, kterým bylo příslušné povolení vydané stěžovateli k provozování vodovodu pro veřejnou potřebu zrušeno. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni podal stěžovatel odvolání a zároveň i žalobu, která byla usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 8. 2005, č. j. 22 Ca 198/2005 – 20, odmítnuta, a následně podal i kasační stížnost (tato byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 As 54/2005 – 55).

Rozhodnutí Ministerstva jakožto odvolacího orgánu ze dne 19. 10. 2005, č. j. 30056/2005 - 16310, bylo na základě další žaloby stěžovatele rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2006, č. j. 5 Ca 256/2005 - 55, pro vady řízení zrušeno a věc byla Ministerstvu vrácena k dalšímu řízení. Odvolací řízení pak bylo za účelem nápravy pochybení zjištěných v řízení před městským soudem přerušeno. Dne 25. 8. 2006 byl stěžovatel seznámen s obsahem protokolu o kontrolním zjištění a ve stanovené lhůtě podal proti tomuto protokolu námitky, o nichž bylo rozhodnuto Ministerstvem dne 5. 2. 2007 rozhodnutím č. j. 4288/2007 - 16330, které je předmětem přezkumu v souzené věci. Následně rozhodnutím ze dne 29. 3. 2007, č. j. 31028/06 - 16310 (založeno na č. l. 94 spisu), bylo Ministerstvem vydáno nové konečné rozhodnutí ve věci, jímž bylo odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 27. 6. 2005 o zrušení povolení k provozování vodovodů pro veřejnou potřebu opětovně zamítnuto.

Předmětem posouzení v tomto řízení je otázka, zda rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole, ve znění účinném v posuzovaném období, který na věc dopadá, má či nemá povahu rozhodnutí, které by podléhalo soudnímu přezkumu.

Ustanovení § 18 zákona o státní kontrole je koncipováno tak, že rozhodování o námitkách je svěřeno kontrolnímu pracovníkovi, a pokud ten námitkám nevyhoví, je příslušný o nich rozhodnout vedoucí kontrolního orgánu. Zcela v souladu s touto právní úpravou bylo tedy v dané věci rozhodováno o námitkách uplatněných stěžovatelem proti protokolu o kontrolním zjištění v rámci prováděného technického auditu věcně příslušným vedoucím Ministerstva jakožto kontrolního orgánu (kterým bylo námitkám v části vyhověno a v části nikoli).

Při právním posouzení projednávané věci Nejvyšší správní soud vycházel zejména z ustanovení § 65, § 68 a § 70 písm. a) s. ř. s., která byla v daném případě městským soudem aplikována. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které je klíčovým ustanovením soudního řádu správního pro posouzení žalobní legitimace, se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), domáhat žalobou zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, na úrovni mezinárodní především čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Citovaný článek Listiny zakládá pravomoc správních soudů na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy si klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výluku obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Ze shora uvedených ústavních východisek se zároveň podává, jak přistupovat k interpretaci a aplikaci § 65 s. ř. s.: uvedené ustanovení nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (v podrobnostech se odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Je zřejmé, že protokol o zjištění z provedené kontroly (potažmo zpráva o kontrole) má spíše charakter právně relevantního a dále ověřitelného sdělení, které deklaruje určitá konkrétní zjištěná fakta. Také z výše uvedeného resumé skutkových okolností případu je patrné, že zpráva o technickém auditu je pouze podkladovým rozhodnutím, na jehož základě, resp. na základě některých skutečností v této zprávě uvedených, bylo se stěžovatelem ze strany správního orgánu zahájeno správní řízení. Teprve v tomto řízení pak může být vydáno rozhodnutí s dopady do právní sféry stěžovatele. Takovým rozhodnutím je tedy v jeho případě až poslední rozhodnutí Ministerstva v této věci, tj. rozhodnutí ze dne 29. 3. 2007, č. j. 31028/06 – 16310, kterým bylo potvrzeno zrušení povolení stěžovatele k provozování vodovodů pro veřejnou potřebu.

Lze tedy uzavřít, že bez ohledu na to, zda je úkon, jehož povaha je předmětem sporu, formálně označen jako rozhodnutí či nikoli, je nutno zabývat se především dopady příslušného úkonu do sféry subjektu, který tvrdí porušení svých práv. Rozhodnutí o námitkách proti protokolu o kontrolním zjištění není dle názoru Nejvyššího správního soudu ve skutečnosti úkonem způsobilým zasáhnout subjektivní sféru stěžovatele, a to navzdory tomu, že úkon Ministerstva zemědělství, jímž bylo některým námitkám stěžovatele vyhověno a jiným nikoli, je v záhlaví jako „*Rozhodnutí*“ označen. Podle názoru zdejšího soudu není možno na tento úkon pouze z čistě formálního hlediska takto nahlížet. Jinak nelze vykládat ani závěry vyslovené již dříve v obdobné věci Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, které stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje, neboť tyto závěry jsou naprosto jednoznačné a z odůvodnění citovaného usnesení žádné pochybnosti v tomto smyslu nevyplývají. Městský soud proto nepochybil, když žalobu stěžovatele pro nepřipustnost odmítl.

Ze všech důvodů výše uvedených dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a Ministerstvu jako odvolacímu orgánu náklady v tomto řízení nevznikly. Soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. června 2008

JUDr. Radan Malík
předseda senátu